

**DE NUEVO SOBRE EL TEMA
«VECINDAD CIVIL, REGIONALIDAD Y
CONDICION POLITICA» (ASPECTOS DE
DERECHO PRIVADO E INTERREGIONAL)**

Pedro-Antonio FERRER SANCHIS
Profesor titular de Derecho Internacional

Tras la paralización que para el denominado «proceso autonómico español» supuso el último tercio del año 1982, por la terminación de una legislatura y el comienzo de otra nueva, otra vez han aparecido en el horizonte político y legislativo muestras que ponen sobre el tapete cuestiones de las cuales nos hemos venido ocupando en ocasiones anteriores⁽¹⁾. Así, el inicio en enero de 1983 de un período parlamentario extraordinario de sesiones (cuya conclusión tiene lugar al redactarse estas líneas en los últimos días de febrero) que ha permitido la aprobación de los cuatro Estatutos de Autonomía todavía pendientes (Islas Baleares, Extremadura, Castilla-León y Comunidad Autónoma de Madrid). Igualmente, y a manera de ejemplos, podemos señalar la conferencia que en el Club «Prisma» de Barcelona pronunció (20-XII-1982) el Presidente del Congreso de los Diputados Profesor Gregorio PECES-BARBA, que incidía en el delicado tema de «nación» y «nacionalidad», para él vocablos prácticamente sinónimos y que en nada suponen un detrimento para el concepto de España como «Nación de naciones»; coincidiendo así, con muy pocos días de diferencia, con lo manifestado en la Facultad de Derecho de Alicante por el Profesor SOLE TURA (14-XII-1982) en una conferencia sobre el cuarto aniversario de la Constitución española de 1978. Y asimismo, en la dinámica que puedan recibir las tareas prelegislativas de revisión de determinados aspectos del Título Preliminar del Código Civil, especialmente en su vertiente de los «conflictos internos» (o «interregionales»), por parte de la Comisión General de Codificación (ahora tras la marcha de su Presidente titular durante tantos años, Profesor HERNANDEZ GIL, al Consejo de Estado); y por la presencia en el Ministerio de Justicia de un nuevo equipo, el del Ministro Sr. LEDESMA.

Dejando para más adelante el comentario a posibles últimos acontecimientos, vamos a detenernos ahora en algunos extremos, en torno a cuestiones acaecidas desde el mes de marzo de 1982, fecha en la cual concluíamos una anterior colaboración en estos mismos «Anales».

De los Estatutos de autonomía que resultaron aprobados en la etapa final de 1982, algunos no supusieron mayores innovaciones con respecto a otros anteriores, ya comentados. Así, el *Estatuto de La Rioja*, aprobado por Ley Orgánica 3/1982 de 9 de junio (B.O.E. 146 de 19 de junio), indica, en los

términos ya habituales, en su Art. 6, que, «A los efectos del presente Estatuto, gozan de la *condición* de riojanos los españoles que según las leyes del Estado tengan *residencia administrativa* en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Como riojanos gozan de los derechos políticos definidos en este Estatuto los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en La Rioja y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Gozarán también de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la legislación del Estado». Por su parte, el Estatuto de Autonomía para la *Región de Murcia*, contenido en la Ley Orgánica 4/1982 de 9 de junio (publicado en el mismo «Boletín Oficial» antes apuntado), señala paralelamente en su Art. 6 que «A los efectos del presente Estatuto gozan de la *condición política* de murcianos los españoles que de acuerdo con las leyes del Estado tengan *vecindad administrativa* en cualquiera de los municipios de la Región de Murcia. Los españoles residentes en el extranjero gozarán de la misma condición si hubiesen tenido su última vecindad en la Región y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. De igual condición gozarán sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la legislación del Estado»⁽²⁾.

Sólo son pues registrables ciertas pequeñas diferencias terminológicas, que no suponen matizaciones de fondo.

En el mismo sentido, cabe señalar la Ley Orgánica 9/1982 de 10 de agosto (B.O.E. 195 de 16 de agosto) por la que se aprueba el *Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*, cuyo Art. 3 señala que «A los efectos del presente Estatuto gozan de la *condición política de ciudadanos* de Castilla-La Mancha los que de acuerdo con las leyes generales del Estado tengan *vecindad administrativa* en cualquiera de los municipios de la Región. Gozarán también de los derechos políticos definidos en este Estatuto los españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la Región y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Igualmente gozarán de tales derechos sus descendientes, si así lo solicitan,

siempre que figuren inscritos como españoles en la forma que determine la ley del Estado». E igualmente la Ley Orgánica 10/1982 de 10 de agosto (inserta en el mencionado «Boletín» del 16), del *Estatuto de Autonomía de Canarias*, cuyo Art. 4 dice: «A los efectos del presente Estatuto, gozan de la *condición política* de canarios los ciudadanos españoles que de acuerdo con las leyes generales del Estado tengan *vecindad administrativa* en cualquiera de los municipios de Canarias. Como canarios gozan de los derechos políticos definidos en este Estatuto los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Canarias y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Gozarán también de estos derechos sus descendientes, inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la ley del Estado».

Otros Estatutos comportan sin embargo rasgos más sobresalientes. Así, el de *Aragón*, aprobado por Ley Orgánica 8/1982 de 10 de agosto (asimismo en «B.O.E.» del 16 del mismo mes), que comienza indicando (Art. 4): A los efectos del presente Estatuto, gozan de la *condición política* de aragoneses los ciudadanos españoles que de acuerdo con las leyes generales del Estado tengan *vecindad administrativa* en cualquiera de los municipios de Aragón. Gozan también de los derechos políticos contemplados en este Estatuto los españoles residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en Aragón y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Los mismos derechos corresponderán a sus descendientes, si así lo solicitan, siempre que ostenten la nacionalidad española». Y después agrega, como precepto llamativo, por cuanto recuerda (aunque sin el carácter perturbador que en otros lugares hemos censurado)³⁾ el famoso Art. 7-2.º del Estatuto de Cataluña de 1979: «Las normas y disposiciones de la Comunidad Autónoma de Aragón *tendrán eficacia territorial*, sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse en cada materia, y de *las situaciones que hayan de regirse por el estatuto personal u otras reglas de extraterritorialidad*. Las normas que integran el *Derecho Civil de Aragón tendrán eficacia personal*, y serán de aplicación a todos los que ostenten la *vecindad civil aragonesa* independientemente del lugar de su residencia, y excepción hecha de aquellas disposiciones a las que legalmente se les atribuya eficacia territorial» (Art.

9, n.º 1 y 2)⁽⁴⁾. Para terminar concluyendo (Art. 42) que «En aquellas materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, el Derecho propio de Aragón será aplicable en su territorio con preferencia a cualquier otro, en los términos previstos en este Estatuto. En defecto de Derecho propio será de aplicación como supletorio el Derecho general del Estado». También resulta de un cierto interés para nuestro estudio la «Disposición Adicional Quinta»: La aceptación del presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su Historia, los que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la Disposición Adicional Primera de la Constitución»⁽⁵⁾.

Dentro de lo difícilmente enjuiciables que resultan los aludidos preceptos, más políticos que jurídicos, y que ante todo denotan una clara vocación expansiva del propio Derecho, territorialista incluso, parece haber en ello un cierto atisbo de una técnica ya arcaica, «cuasi-estatutaria»: de un «*estatuto territorial*» junto a un «*estatuto personal*». No parece aventurado incluso el poder detectar una cierta dicotomía «Derecho Público-Derecho Privado» (integrado este último por el tradicional Derecho foral o especial); de aplicación territorial el primero y sometido a la ley personal determinada por la vecindad civil el segundo (al modo de los Arts. 8 y 9 y 14-16 del Código Civil). Pero las imperfecciones técnicas y terminológicas resultan evidentes (aunque no arrastren los aludidos tan graves inconvenientes del Estatuto catalán de 1979).

Lo expuesto con anterioridad nos sirve de necesario antecedente para poder comprender en parte lo relativo al *Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, aprobado por Ley Orgánica 5/1982 de 1 de julio («B.O.E.» 164 del día 10). No ofrece singularidades la disposición del Art. 4, que repite términos ya muy conocidos: «A los efectos del presente Estatuto, tienen la *condición política* de valencianos todos los ciudadanos españoles que tengan o adquieran *vecindad administrativa* en cualquier municipio de la Comunidad autónoma. Los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma Valenciana y acrediten dicha condición en el correspondiente Consulado de España, tendrán los derechos políticos

definidos en el presente Estatuto; el mismo régimen se aplicará a sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la ley del Estado».

Y después aparece (Art. 8), con un claro eco de lo aparecido en los Estatutos de Cataluña y Aragón: «Las normas y disposiciones de la Comunidad Autónoma valenciana tendrán *eficacia territorial*, con las excepciones que puedan establecerse y en los casos en que sean de aplicación *el estatuto personal y otras normas de extraterritorialidad*».

¿Supondrá lo transcrito que pueda aparecer un «estatuto personal» peculiar valenciano, o, dicho con mayor precisión y técnica, una «ley personal determinada por una vecindad civil» nueva?. Pues es bien notorio que el régimen precedente se esfumó históricamente al desaparecer el Derecho tradicional y foral valenciano tras los «Decretos de Nueva Planta» de Felipe V. No han faltado quienes se han apresurado a saludarlo de este modo en los medios de comunicación, afirmando que lo que se perdió con el primer Rey borbónico se recuperaba algo más de dos siglos y medio después con el último por el momento, el actual Monarca Juan Carlos I. Lo cierto es que nada concluyente resulta de los términos del Estatuto. Desde luego, se alude repetidamente en su texto al «Derecho valenciano» (Art. 23), que es aplicable en el territorio en materia de competencia exclusiva con preferencia a cualquier otro, y del cual será de aplicación supletoria el Derecho estatal (Art. 27); y entre tales competencias exclusivas de la Generalidad Valenciana figura «la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil valenciano» (Art. 31-2.º), con sus correspondientes peculiaridades procesales, llegando incluso en dicho ámbito a los recursos de casación y revisión (Art. 40-1.º b). Pero no se indica nada más, por lo que en tal caso hubiera sido altamente deseable alguna disposición del tipo de la aparecida de en Estatuto asturiano, que prevé la posible compilación de su Derecho propio (lo cual comporta automáticamente la aparición de la correspondiente vecindad civil especial). Al no haber sido así, toda esta materia se presenta en términos inciertos y nebulosos, lo cual resulta perturbador para el entero sistema español de Derecho privado e interregional⁽⁶⁾.

Y aunque propiamente no constituya una Comunidad Autónoma, forzosamente hay que referirse ahora al caso de *Navarra*, que bajo el calificativo de «Comunidad Foral» resulta a todas luces parangonable a éstas. En efecto, el papel de «Estatuto de Autonomía» viene aquí a representarlo la llamada «*Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*» (N.º 13/1982, de 10 de agosto, «B.O.E.» 195 del día 16 y 204 del día 26). Su Art. 5 nos indica: «A los efectos de la presente Ley Orgánica, ostentarán la *condición política* de navarros los españoles que de acuerdo con las leyes generales del Estado tengan la *vecindad administrativa* en cualquiera de los municipios de Navarra. Los españoles residentes en el extranjero que hayan tenido en Navarra su última vecindad administrativa tendrán idénticos derechos políticos que los residentes en Navarra. Gozarán asimismo de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles que lo soliciten en la forma que determine la legislación del Estado».

Y después se añade en el último párrafo del Artículo: «La adquisición, conservación, pérdida y recuperación de la *condición civil foral* de navarro, se regirá por lo establecido en la Compilación de Derecho Civil Foral o Fuero Nuevo de Navarra». (Recordemos que en ésta—aprobada por Ley 1/1973 de 1 de marzo—también se prefiere esa denominación de «condición foral» a la habitual de «vecindad civil»).

Por su parte, el Art. 40 se encarga de establecer que «El Derecho navarro, en las materias de competencia exclusiva de la Comunidad Foral, y en los términos previstos en apartados anteriores, será aplicable con preferencia a cualquier otro. En defecto de Derecho propio, será aplicable supletoriamente el Derecho del Estado. En materia de Derecho Civil Foral se estará a lo dispuesto en el Art. 48 de la presente Ley Orgánica». La aludida competencia exclusiva se encuentra prefijada en los Arts. 44 y ss., y en lo que nos importa, en el aludido Art. 48: «Navarra tiene competencia exclusiva en materia de Derecho Civil Foral. La conservación, modificación y desarrollo de la vigente Compilación o Fuero Nuevo de Navarra se llevará a cabo en su caso mediante ley foral». Y en cuanto al Tribunal Superior de Justicia, su competencia se extenderá (Art. 61) en el orden civil a todas las instancias y grados, incluidos los recursos de casación y revisión de Derecho Civil Foral de Navarra.

Se trata pues de una regulación que parece más ajustada y apropiada en su terminología y tratamiento de los aspectos jurídicoprivados interregionales o interterritoriales que la de los Estatutos anteriormente considerados, aragonés y valenciano.

Por lo que respecta a los Estatutos de Autonomía últimamente aprobados por ambas Cámaras, la Ley Orgánica 1/1983 de 25 de febrero, referente a *Extremadura* («B.O.E.» 49 del día 26) vuelve a incidir en términos ya habituales en su Art. 3, cuando atribuye la *condición política de extremeños* a los ciudadanos españoles que tengan *vecindad administrativa* en cualquiera de los municipios de la región, y a los residentes en el extranjero que en ella hayan tenido su última *vecindad administrativa*, y a sus descendientes si así lo solicitan, inscritos como españoles, en la forma que determine una ley del Estado. También se hace mención al reconocimiento de las comunidades extremeñas asentadas fuera de España, en sus aspectos social y cultural, sin que en ningún caso implique concesión de derechos políticos. Por otra parte (Art. 12) se encomienda a la Comunidad autónoma la defensa y protección de las peculiaridades de su derecho consuetudinario, con respecto a las variantes locales y comarcales; e incluso en el Art. 45-1 se va bastante más lejos, pues se llega a hablar (en punto a competencia jurisdiccional civil) del «*Derecho foral extremeño*» (que puede llegar a ser considerado incluso en casación y revisión, como sucede en otros territorios con Derecho propio histórico o foral). La posibilidad innovadora que aquí aparece abierta es pues extraordinaria, a no ser, a lo sumo, que se esté implícitamente contemplando el supuesto de ciertas comarcas en las que tradicionalmente se ha venido aceptando la vigencia del histórico «Fuero del Baylío».

Con todo, mucha más trascendencia reviste la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero (B.O.E. 51 de 1 de marzo), por la que se aprueba el *Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares*. Resulta muy importante el Art. 6, precepto articulado en dos párrafos:

«1. A los efectos del presente Estatuto, ostentan la *condición política de ciudadanos* de la Comunidad Autónoma los españoles que de acuerdo con las Leyes generales del Estado tengan *vecindad administrativa* en cualquiera de los municipios de las Islas Baleares».

«2. Los extranjeros que *teniendo vecindad* en cualquiera de los *municipios* de las Islas Baleares, adquieran la nacionalidad española, queda-

rán sujetos al Derecho civil especial de las Islas Baleares *mientras mantengan esta vecindad* y salvo en el caso de que *manifiesten su voluntad en sentido contrario*».

Con lo dicho se observa que, como en el caso de Cataluña, nuevamente se vuelve a involucrar la vecindad administrativa en el régimen de la vecindad civil como punto de conexión con el ordenamiento jurídico-privado especial, alterándose gravemente el régimen general del Art. 15 del Código civil en los supuestos de naturalizaciones de extranjeros.

Igualmente se manifiesta la tendencia territorialista y expansiva del Derecho propio en el siguiente Artículo, el 7: «*Las normas y disposiciones de los Poderes públicos de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y su Derecho civil especial tendrán eficacia territorial, sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse en cada materia y de las situaciones que se hayan de regir por el Estatuto personal o por otras normas extraterritoriales*». Tendencia por otra parte de afirmación a ultranza de lo propio que por ejemplo también preside el tenor del Art. 9: «Las instituciones de autogobierno... inspirarán también su función de poder público en el sentido de consolidar y desarrollar *las comunes características de nacionalidad* de los pueblos de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera, así como las peculiaridades de cada una de ellas...».

Por lo demás, es de competencia exclusiva de la Comunidad la conservación, modificación y desarrollo de *los Derechos civiles especiales* de la misma (Art. 10 n.º 22), respetándose en la determinación de sus fuentes las normas que en ello se establezcan (Art. 47-2.º); y extendiéndose en materia de competencia jurisdiccional civil los correspondientes recursos de casación y revisión (Art. 49).

En lo que respecta al Estatuto de Autonomía de *Castilla y León* (Ley Orgánica 4/1983 de 25 de febrero, completada por la 5 de 1 de marzo (B.O.E. 52 del día 2) la primera novedad—terminológica—que cabe apuntar es la contenida en el Art. 5 que fija el «*Ambito personal*»: «A los efectos del presente Estatuto, tienen la *condición política* de castellano-leoneses todos los ciudadanos españoles que de acuerdo con las leyes generales del Estado tengan *vecindad administrativa* en cualquiera de los municipios integrados en el territorio de la Comunidad. Gozarán de los derechos

políticos definidos en este Estatuto como castellano-leoneses los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Castilla y León y acrediten esta condición en el correspondiente consulado de España, ...y sus descendientes si así lo solicitaren en la forma que determine la Ley del Estado».

E igualmente en el caso del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (Ley Orgánica 3/1983 de 25 de febrero, B.O.E. 51 de 1 de marzo 83), el art. 7-2.º habla de la *condición política de ciudadano de la Comunidad*, atribuída a los españoles que de acuerdo con las leyes generales del Estado tengan *vecindad administrativa* en cualquiera de sus municipios; y también (n.º 3) a los españoles residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en la Comunidad y acrediten esta condición en el Consulado, así como a sus descendientes inscritos como españoles en la forma que determine la legislación del Estado». Y finalmente, el Art. 34 también indica que el Derecho propio se aplicará con preferencia a cualquier otro en el territorio de Madrid, teniendo en su caso carácter supletorio el Derecho estatal.

Hemos terminado con ello esta parte de nuestras consideraciones, y como conclusión provisional no podemos dejar de apuntar el que parece reforzarse el carácter interterritorial que van a ofrecer entre nosotros los «conflictos internos» de leyes (esto es, entre ordenamientos con una marcada vocación de aplicación territorial en un determinado espacio geográfico, incluso en el ámbito del Derecho privado con mayores o menores matizaciones). Con ello—y sin perjuicio de lo que pueda resultar de una previsible reforma de la vecindad civil que dentro o fuera del Título Preliminar la pueda aproximar a la residencia habitual o a la condición política, o bien mantenerla como en la actualidad—no parece ofrecer dudas el que el perfil tradicional de los conflictos interregionales entre aforados y no aforados con un matiz por tanto claramente interpersonal (como en su momento puso tan de relieve el Profesor AGUILAR NAVARRO) tenderá a pasar a segundo plano y a aparecer cada vez más difuminado.

NOTAS:

(1) En estos mismos «Anales», t. I, 1982; pp. 133 y ss. Y en «Libro-Homenaje al Prof. SEVILLA ANDRES», en curso de publicación por la Facultad de Derecho de Valencia; fundamentalmente.

(2) El Art. 8, sin mencionar para nada ninguna posibilidad de Derecho especial, indica sin embargo que «La Comunidad Autónoma prestará especial atención al derecho consuetudinario de la Región...». En sí pues no se apunta necesariamente hacia el nacimiento de una «Vecindad civil especial» nueva, a diferencia del caso en otro momento apuntado con Asturias.

(3) «Anales Alicante», I, pp. 141-142. Y revisión del «Derecho de la Nacionalidad», en la «Parte Especial» del *Derecho Internacional Privado de MIAJA DE LA MUELA* (9.ª edic.) Madrid, Atlas, 1982; p. 66.

(4) En el Art. 29-1.º, a) se habla expresamente del «Derecho civil foral aragonés»; en el 33-1.º, b) del «ordenamiento jurídico aragonés»; y en el 35-4.º, del «Derecho civil aragonés, tanto sustantivo como en sus peculiaridades procesales».

(5) «Derechos históricos de los territorios forales y su actualización» en el marco constitucional.

(6) Tampoco la «Ley Orgánica 12/1982 de 10 de agosto», publicada en el «B.O.E.» del día 16, sobre competencias de la Comunidad Valenciana, incide para nada en toda esta cuestión.